

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/319702997>

De officier van justitie als toezichthouder bij professionele fouten. Casestudy in de luchtvaartsector en de medische sector

Chapter · September 2017

CITATION

1

READS

105

3 authors, including:



[Willem J. Kortleven](#)

Erasmus University Rotterdam; Erasmus School of Law

12 PUBLICATIONS 27 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Scope and consequences of 2018 EU Court ruling on mutagenesis, gene editing and GMO-legislation (C-528/16) [View project](#)



Function and dysfunction of punishing unsafe behaviour [View project](#)

Dit artikel is gepubliceerd als: Kortleven, W.J., Putman, K., & Waaijer, I. (2017) De officier van justitie als toezichthouder bij professionele fouten. Casestudy in de luchtvaartsector en de medische sector. In R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.). *Over de muren van stilzwijgen. Liber amicorum Henk van de Bunt* (pp. 301-314). Den Haag: Boom Criminologie.

De officier van justitie als toezichthouder bij professionele fouten. Casestudy in de luchtvaartsector en de medische sector

Willem-Jan Kortleven, Koen Putman & Inge Waaijer

1. Inleiding

Sinds ruim dertig jaar geleden het proefschrift van Henk van de Bunt (1985) over officieren van justitie verscheen, heeft deze beroepsgroep in vele opzichten belangrijke veranderingen ondergaan (zie o.a. Lindeman, 2012; 2017; Van de Bunt & Van Gelder, 2012). De drie rollen die Van de Bunt in 1985 onderscheidde als typerend voor het werk van officieren van justitie, lijken echter niet aan relevantie te hebben ingeboet. De magistraat die onpartijdig en evenwichtig oordeelt over zaken, de ambtenaar die handelt binnen een raamwerk van hiërarchie, beleid en richtlijnen, en de werker die een groot aantal zaken onder tijdsdruk zo efficiënt mogelijk verwerkt; ze zijn nog steeds herkenbaar in recente literatuur over het Openbaar Ministerie (Lindeman, 2012; 2013; 2017; Simmelink, 2015; Van de Bunt & Van Gelder, 2012)

Van de Bunt & Van Gelder (2012, p. 125) en Lindeman (2017) houden expliciet vast aan de typologie, maar spreken van verschuivingen in de verhouding tussen de rollen. De rollen van ambtenaar en werker zijn in de loop van dertig jaar steeds verder op de voorgrond getreden door voortgaande institutionalisering van het Openbaar Ministerie en sterk toegenomen druk om efficiënt te werken, met onder andere verregaande standaardisatie als gevolg (vgl. Lindeman, 2012). Deze ontwikkelingen hebben het magistratelijke karakter van het OM onder druk gezet, maar paradoxaal genoeg ook nieuwe impulsen gegeven. Zo heeft het streven naar efficiency geleid tot de invoering in 2008 van het instrument van de OM-afdoening, waarmee de officier van justitie de quasi-rechterlijke bevoegdheid kreeg overtredingen en misdrijven waarop maximaal 6 jaar gevangenisstraf staat zelf af te handelen met een strafbeschikking (Lindeman, 2012; Van de Bunt & Van Gelder, 2012).

De typologie van Van de Bunt heeft de tand des tijds kennelijk doorstaan. Toch zullen wij in dit artikel betogen dat zij aanvulling behoeft, in ieder geval ten aanzien van de specifieke casus van de officier van justitie belast met luchtvaartzaken. Eén officier van justitie, ondergebracht bij het parket Noord-Holland, is verantwoordelijk voor alle zaken in zowel de 'grote luchtvaart' (luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiding) als de 'kleine luchtvaart' (onder andere

sport- en zweefvliegtuigen en ballonvaart). In de grote luchtvaart, waarop in dit artikel de focus ligt, heeft de officier van justitie vooral te maken met professionele fouten met (potentieel) ernstige gevolgen, waarvan de vraag is of ze voldoende strafrechtelijk verwijtbaar zijn, dan wel voldoende individualiseerbaar zijn om natuurlijke personen toe te rekenen. Een andere vraag die speelt is of OM-optreden opportuun is, aangezien professionele fouten, indien al sanctiewaardig, ook en misschien beter via de werkgever of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kunnen worden afgehandeld. Deels gerelateerd hieraan is het gegeven dat er zelden een vervolging wordt ingesteld. In de grote luchtvaart in Nederland is al meer dan tien jaar niemand vervolgd.

Het zo efficiënt mogelijk afdoen van grote aantallen zaken speelt in deze sector dus geen rol. En hoewel er veel belang wordt gehecht aan coördinatie en eenduidigheid (vandaar de centralisatie van luchtvaartzaken bij het parket Noord-Holland) en er beleidsregels gelden, krijgt uniforme regeltoepassing minder nadruk dan het grondig beoordelen van elke zaak op zijn merites. Met andere woorden: het primaat ligt bij de magistraat; de rollen van ambtenaar maar vooral van werker zijn minder relevant.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Belangrijke aspecten van het werk van de officier van justitie luchtvaartzaken zijn onvoldoende te herleiden tot de rollen uit de typologie van Van de Bunt. Wij onderscheiden daarom een vierde rol, de rol van *toezichthouder*.

In het vervolg van het artikel zullen wij deze rol uitgebreider karakteriseren. Na een korte beschrijving van het onderliggende onderzoek in het laatste deel van deze inleiding, worden in paragraaf 2 drie aspecten van het werk van de luchtvaart-officier van justitie benoemd die het best begrepen kunnen worden vanuit een toezichthouderslogica. Paragraaf 3 geeft noodzakelijke achtergrondinformatie om het huidige functioneren van de luchtvaart-officier van justitie te begrijpen. In paragraaf 4 wordt het functioneren van deze officier van justitie in zijn context besproken en in paragraaf 5 wordt gereflecteerd op de vraag in hoeverre de officier van justitie in staat is de rol van toezichthouder duurzaam uit te oefenen. In de afsluitende paragraaf wordt de casus van de luchtvaart-officier enigszins in perspectief geplaatst middels een korte vergelijking met officieren van justitie die zich toeleggen op medische zaken.

Dit artikel is gebaseerd op een *case study* naar de praktijk van de officier van justitie verantwoordelijk voor luchtvaartzaken. De kern van het onderzoek wordt gevormd door een tiental semigestructureerde interviews. Deze werden afgenomen door de tweede auteur in het voorjaar van 2015, als onderdeel van zijn masterthesisonderzoek voor de opleiding Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, onder begeleiding van de eerste auteur. De volgende personen werden geïnterviewd: de officier van justitie verantwoordelijk voor luchtvaartzaken (later dat jaar opgevolgd); een afdelingshoofd van de Luchtvaartpolitie; een afdelingshoofd en een medewerker van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL), onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT); het afdelingshoofd

Luchtvaartveiligheid en een beleidsmedewerker van de Directie Luchtvaart, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM); een medewerker Vliegtechnische zaken van de Vereniging voor Nederlandse Verkeersvliegers, tevens piloot; een veiligheidsmanager van KLM, tevens piloot; een veiligheidsmanager van ArkeFly; en een voormalig manager van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Voor nadere informatie zij verwezen naar de masterthesis van de tweede auteur (Putman, 2015).

Voor de vergelijking met medische officieren van justitie in de afsluitende paragraaf is gebruik gemaakt van interviews die de derde auteur in het voorjaar van 2013 afnam met vier van de in totaal tien medische officieren van justitie (elk parket heeft er één) en een parketsecretaris. Zij deed dat eveneens in het kader van haar masterthesis Bestuurskunde (Waaier, 2013), begeleid door de eerste auteur. Eén van de geïnterviewde officieren van justitie en de parketsecretaris waren tevens verbonden aan het Expertisecentrum Medische Zaken (parket Rotterdam), dat medische officieren ondersteunt. Saillant detail is dat een andere geïnterviewde medische officier in 2015 de opvolgster zou worden van de geïnterviewde luchtvaart-officier.

Verder werd een literatuuronderzoek uitgevoerd en werden relevante documenten geanalyseerd, zoals de OM-aanwijzingen met betrekking tot luchtvaartzaken en medische zaken, rechterlijke uitspraken, onderzoeksrapporten over specifieke cases en media-interviews met relevante actoren.

2. De officier van justitie luchtvaartzaken als toezichthouder

De rol van toezichthouder komt op verschillende, samenhangende, manieren in het werk van de luchtvaart-officier van justitie tot uiting. Die worden hier kort aangeduid, en in de volgende paragrafen uitgebreider in hun context besproken. De rol van toezichthouder uit zich ten eerste in de taak die de luchtvaart-officier voor zichzelf ziet in het bevorderen van openheid en een leercultuur in de betreffende sectoren. Dat is een taakopvatting die niet traditioneel aan het OM wordt toegeschreven en men eerder verwacht bij inspecties (vgl. Van Montfort, 2010).

Ten tweede spelen afwegingen met betrekking tot vertrouwen en responsiviteit, cruciale begrippen in toezichthoudersland (Six, 2010; 2013; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007), een grote rol in het denken en handelen van deze officier van justitie. Samenhangend hiermee is zijn voor OvJ's atypische bewustzijn van de mogelijk averechtse effecten van het eigen optreden.

Ten derde manifesteert de toezichthoudersrol zich in de positie van de officier van justitie in de luchtvaartsector. Die is veel centraler dan de plek die in het bestaande denken over toezicht aan het OM wordt toegekend. In de 'piramide van Ayres en Braithwaite' (1992), die uitgaat van een escalatieladder waarvan de beklimming afhangt van de regelnaleving door

toezichtsubjecten, horen strafrechtactoren thuis in het bovenste deel: notoire overtreders moeten stevig aangepakt kunnen worden als overreden en waarschuwen onvoldoende effect sorteert. In de literatuur is opgemerkt dat het strafrecht in de praktijk ook onderin de piramide wordt gebruikt, voor relatief kleine overtredingen die veelal voortkomen uit morele onverschilligheid (Van de Bunt, Van Erp, Van Wingerde, 2007). De rolopvatting van de luchtvaart-officier van justitie strookt hier echter niet mee. Hij beperkt zich niet tot het afschrikken van notoire of amorele overtreders (voor zover die bestaan in de grote luchtvaart), maar bemoeit zich actief met het bredere functioneren van deze sector.

Tegelijkertijd is de OM-praktijk in de luchtvaartsector nog sterk gekleurd door de traditionele gerichtheid van het strafrecht op individuen, terwijl de escalatieloga van de piramide van Ayres en Braithwaite niet echt is toegesneden op het adresseren van professionele fouten op individueel niveau. Piloten en luchtverkeersleiders doen hun werk doorgaans naar eer en geweten en fouten hebben dan meer met cognitie en context dan met motivatie te maken (Dekker, 2011; Schnitker, 2006). Het strafrecht wordt in zulke gevallen ingeroepen omwille van de (potentieel) ernstige gevolgen van een fout, niet als ultimum remedium na gebleken hardnekkigheid. Dat kan anders liggen voor zover de officier van justitie zich richt op eventuele strafwaardige factoren in een organisationele context die professionele fouten bevorderen.

3. Naar een terughoudend vervolgingsbeleid

De centrale rol die de luchtvaart-officier van justitie speelt in het bevorderen van een veilige cultuur in de grote luchtvaart, de expliciete voorrang die hij (inmiddels zij) geeft aan leren van incidenten boven vervolgen en het belang dat hij hecht aan een relatie met de sector die gekenmerkt wordt door wederzijds vertrouwen, overschaduwden de traditionele rollen van een officier van justitie op een manier die waarschijnlijk nergens anders kan worden aangetroffen.

Dat is niet steeds zo geweest. In de eerste helft van de jaren 2000 waren de verhoudingen tussen het OM en de sector nog op een dieptepunt. De strafrechtelijke reactie op twee incidenten, het zogenaamde 'Delta-incident' in december 1998 en de 'Tailstrike' in januari 2003, speelde daarbij een cruciale rol. Het Delta-incident betrof een potentiële *runway collision* op een landingsbaan bij Schiphol. Een Boeing 767 van de Amerikaanse maatschappij Delta Airlines was gedwongen om zijn startprocedure af te breken toen er onverwachts een Boeing 747 van KLM over de landingsbaan werd getrokken door een trekwagen van het grondpersoneel. De onderzoeksafdeling van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de Raad voor Transportveiligheid (inmiddels opgegaan in de Onderzoeksraad voor Veiligheid) concludeerden dat deze *near-miss* vooral te maken had met fouten gemaakt in de verkeerstoren (Raad voor Transportveiligheid, 2001; Schnitker, 2006, p. 331). Er werd ook een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, leidend tot het besluit drie luchtverkeersleiders te

vervolgen, deels bij wijze van proefproces. Zij werden in hoger beroep schuldig verklaard zonder strafoplegging (Rechtbank Haarlem 8 november 2002, ECLI:NL:RBHAA:2002:AF0088).

Twee maanden na die uitspraak vond het Tailstrike-incident plaats, toen een Transavia-toestel tijdens de startprocedure op Rotterdam Airport bij het maken van snelheid met de 'staartslof' de baan raakte en de start moest afbreken. Dergelijke incidenten komen relatief vaak voor. Zowel de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) als het OM stelde een onderzoek in. De OvV concludeerde dat de *tailstrike* werd veroorzaakt doordat het zwaartepunt van het toestel te ver naar achteren lag; het grootste gedeelte van de passagiers zat achterin het toestel. Dit was gemeld aan de gezagvoerder, maar deze had geen maatregelen getroffen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006). Het OM besloot de gezagvoerder te vervolgen wegens grove nalatigheid. Deze werd echter vrijgesproken omdat de rechter het geleverde bewijs voor een causaal verband tussen de gehanteerde stoelverdeling en de *tailstrike* onvoldoende hard achtte (Rechtbank Haarlem 23 december 2005, ECLI:NL:RBHAA:2005:AU8674).

Deze aanrakingen met het strafrecht zorgden voor diep wantrouwen in de sector jegens het OM. Dit gold het sterkst voor de LVNL, die met strafrechtelijke veroordelingen te maken kreeg. In de periode daarna daalde het aantal meldingen van incidenten door luchtverkeersleiders (wettelijk verplicht) met meer dan 50% (Ruitenbergh, 2002), kennelijk uit vrees dat deze meldingen een strafrechtelijk vervolg zouden kunnen krijgen. Dat was een serieus probleem, gezien het belang van incidentmeldingen voor het verbeteren van veiligheid (Dekker, 2012; Reason, 1998; Schnitker, 2006). In verschillende interviews kwam naar voren dat het wantrouwen nog steeds niet helemaal weg is. Zo stelde een voormalig manager van LVNL: 'Die mensen die daar mee te maken hadden, die werken er nu nog. Dus ondanks dat het lang geleden is, blijft het nog steeds een actueel onderwerp'.

Tegen deze achtergrond, én naar aanleiding van de implementatie van de Europese richtlijn 2003/42/EG, werd vanuit de luchtvaartsector een lobby gevoerd voor een terughoudender opstelling van het OM. De implicatie van de genoemde richtlijn was dat de reeds bestaande meldplicht voor incidenten werd verbreed, zodat ook minder ernstige incidenten in beeld zouden komen, en dat informatie EU-breed zou kunnen worden uitgewisseld. Doel daarvan was de luchtverkeersveiligheid te vergroten en nadrukkelijk niet om schuldigen aan te wijzen. Daarom was een beschermingsbepaling opgenomen voor melders (art. 8), die onder andere anonimiteit en bescherming tegen bestuursrechtelijke sancties onder voorwaarden waarborgde. Bescherming tegen strafrechtelijke vervolging bood deze bepaling niet (Schnitker, 2006, p. 340).

De Tweede Kamer toonde zich echter gevoelig voor de luchtvaartlobby en vroeg de minister van Justitie om de luchtvaartsector op nationaal niveau alsnog bescherming te bieden tegen strafrechtelijke vervolging. De minister gaf vervolgens opdracht aan het OM dit te regelen. Dat gebeurde niet zonder tegenstribbelen. De toenmalige voorzitter van het College van

procureurs-generaal zei daarover in een interview in *NRC Handelsblad* ter gelegenheid van zijn afscheid:

Ik heb geweigerd verkeersvliegers een beperkte strafrechtelijke immuniteit te geven als ze een 'bijna ongeval' melden. Toen kreeg ik een brief van Donner die zei - doen. De Kamer wilde dat, met name de VVD. Er was ook een hele sterke luchtvaartlobby. Dan moet je of weggaan of het uitvoeren. Maar zo dramatisch vond ik het niet. Mijn overweging was dat als ik aan de luchtvaart begin, dan zit ik straks met een heel stelsel van immuniteiten. Dat begint met de vliegers, dan komen de doktoren, etc. Daarom was ik tegen. Maar ik heb het voor mijn rekening genomen (Jensma, 30 april 2011).

Dat resulteerde in de 'Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart' van december 2006. Die biedt bescherming tegen strafrechtelijke vervolging onder voorwaarden analoog aan de voorwaarden voor vrijwaring van bestuursrechtelijke procedures: melders worden niet vervolgd wanneer er sprake is van overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het OM alleen weet heeft omdat er verplicht melding van is gedaan. Vervolging wordt gereserveerd voor ongevallen en ernstige incidenten veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Daarmee past de Aanwijzing goed in de zogenaamde *just culture*-benadering die de luchtvaartactoren voorstaan en die ook de basis vormt voor hun interne disciplineren. In deze benadering wordt menselijk falen beoordeeld aan de hand van de achterliggende intenties en werkhouding. Fouten die een professional maakt terwijl hij zijn werk naar eer en geweten uitvoert worden niet bestraft, zelfs niet als deze ernstige consequenties hebben. Alleen onacceptabel gedrag, doorgaans gedefinieerd als opzet en grove nalatigheid of roekeloosheid, wordt bestraft. Het trekken van een duidelijke lijn tussen verontschuldigbare en onacceptabele fouten wordt vooral essentieel geacht vanwege het negatieve effect dat de vrees voor straf heeft op het melden van fouten en incidenten, en daarmee op de veiligheid (Dekker, 2011; 2012; Reason, 1998).

In de meldingenprocedure die in lijn met de Aanwijzing is ingericht, worden meldingen alleen aan het OM doorgegeven als bij het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waar de verplichte meldingen binnenkomen, en de ILT zelf, wordt vermoed dat er sprake is van grove nalatigheid of opzet. In de praktijk zijn er verschillende filtermomenten: achtereenvolgens moeten zowel het ABL, de directeur luchtvaart van de ILT én de inspecteur-generaal van de ILT het vermoeden van grove nalatigheid of opzet delen voordat een melding bij de officier van justitie terechtkomt. Volgens de officier van justitie zelf gaat het uiteindelijk om één of twee meldingen per jaar (van de meer dan 14.000 die het ABL jaarlijks binnenkrijgt).

Dit nieuwe OM-beleid van terughoudendheid was de basis voor een groei van het vertrouwen tussen OM en luchtvaartsector. Maar het nieuwe beleid alleen was daarvoor niet voldoende, cruciaal waren ook de toename van het contact tussen het OM, de ILT en de belangrijkste

actoren uit de burgerluchtvaart, én de zendingsdrang van de geïnterviewde officier van justitie, een overtuigd aanhanger van het nieuwe beleid. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

4. Veiligheid voorop, responsiviteit en vertrouwen

Anders dan de hoogste OM-baas ten tijde van het ontstaan van de Aanwijzing van 2006, gelooft de geïnterviewde luchtvaart-officier (actief in deze functie van november 2012 tot mei 2015) wél in een op maat gesneden vervolgingsbeleid voor de burgerluchtvaart. De redenering waarmee hij in het interview de uitzonderingspositie van deze sector rechtvaardigde, bestaat eigenlijk uit twee delen. Het eerste deel betreft de stelling dat veiligheid voorrang heeft: ‘We hebben gezegd: we vinden vliegveiligheid eigenlijk een groter en hoger belang dan vervolging. Met andere woorden, niet vervolgen koste wat het kost.’ Dit deel van de redenering roept de vraag op of veiligheid in andere sectoren, zoals de medische sector, niet net zo goed voorrang moet krijgen boven vervolgen. In de eerder geciteerde hellend-vlakargumentatie van de OM-baas werden de ‘doktoren’ niet voor niets expliciet genoemd: ook voor het verminderen van medische missers zijn incidentmeldingen van cruciaal belang en angst voor strafrechtelijke vervolging leidt tot minder meldingen (Dekker, 2011).

Een antwoord op deze vraag wordt gegeven in het tweede deel van de redenering van de OvJ, dat duidelijk responsief van karakter is: voor de burgerluchtvaart wordt een uitzondering gemaakt omdat deze sector zijn zaken uitzonderlijk goed op orde heeft. ‘Wij weten inmiddels van de Nederlandse maatschappijen dat zij een heel goed flight safety management system hebben ontwikkeld. Wij weten bijvoorbeeld van de KLM en Transavia dat zij zelf intern heel streng zijn.’ Deze redeneerlijn, die strookt met het expliciet gearticuleerde zelfbeeld van de sector, werd overigens ook al gevolgd door de voorganger van de geïnterviewde officier van justitie (Rooders, 2010), én door zijn opvolgster (Vording, 2016). Het responsieve karakter ervan wordt extra duidelijk wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de ‘kleine luchtvaart’, waarvoor de luchtvaart-officier geen uitzonderingsbenadering in petto heeft.

De terughoudendheid van de luchtvaart-officier in het gebruik van zijn formele instrumentarium gaat gepaard met een actieve inzet van informele middelen, die veel contact oplevert met de belangrijkste actoren in de sector. Zo neemt hij eens in de twee maanden deel aan het zogenaamde casusoverleg, samen met het ABL, de ILT, de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV), LVNL en een vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappijen. In het overleg, dat sinds 2010 bestaat, worden actuele voorvallen besproken, bijvoorbeeld naar aanleiding van twijfel bij de officier van justitie en/of het ABL over de vraag of er in een concreet geval sprake was van nalatigheid. De actoren uit de sector kunnen zo’n geval van de nodige context voorzien op basis van praktijkkennis die bij de officier van justitie niet aanwezig

is. Zoals de luchtvaart-officier het uitdrukte in het interview: ‘De VNV kan zeggen: ja, dit is heel normaal in de luchtvaart, ik weet dat mensen dat misschien eng vinden, maar het is helemaal niet gevaarlijk’. Tegelijkertijd raakt de sector vertrouwd met het juridische perspectief, én is het ABL steeds beter in staat om zelf te oordelen over de aanwezigheid van grove nalatigheid/opzet, hetgeen de meldingscyclus ten goede komt. Een nevendoel is om elkaar beter te leren kennen en het onderlinge vertrouwen te vergroten.

Vanuit een vergelijkbare combinatie van doelen gaat de luchtvaart-officier van justitie ook eigener beweging veel langs bij de verschillende organisaties in de sector. Niet per se naar aanleiding van een concreet voorval, maar om inhoudelijke uitleg te geven over de invulling die aan het OM-beleid wordt gegeven en om ‘zijn gezicht te laten zien’. Hij beschreef dat tijdens het interview als ‘onderhoud, heel veel onderhoud’.

Het meest opmerkelijk is wellicht de rol van de officier van justitie in de zogenaamde Just Culture Task Force van Eurocontrol. Eurocontrol is betrokken bij de coördinatie van luchtverkeersleidingsactiviteiten in heel Europa en beheert een gedeelte van het Europese hogere luchtruim. De organisatie wijdt zich ook aan het bevorderen van veiligheid op Europese schaal. In dat kader wordt de *just culture*-benadering actief gepromoot in landen waar deze benadering nog niet of nauwelijks is ontwikkeld, voornamelijk in Oost-Europa. Concreet wordt geprobeerd alle relevante actoren uit de luchtvaartsector van de betreffende landen, zoals toezichthouders, luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiders, bij elkaar aan tafel te brengen. De geïnterviewde officier van justitie heeft bij het begin van zijn functie als luchtvaart-officier zitting genomen in de taskforce, tot ruim anderhalf jaar nadat hij was afgezwaid als luchtvaart-officier. Eén van de medeleden was de veiligheidsmanager van de LVNL. Neveneffect van samen met de *just culture*-boodschap door Europa reizen in opdracht van een luchtverkeersleidingsorganisatie was een toename van onderling vertrouwen tussen officier van justitie en LVNL-vertegenwoordiger. Dat is niet zonder symboliek, gezien het diepgewortelde wantrouwen onder luchtverkeersleiders dat werd gezaaid door OM-optreden van vóór de *just culture*-benadering.

De contacten tussen officier van justitie en sector hebben daadwerkelijk bijgedragen aan een toename van het onderling vertrouwen, zo blijkt ook uit de interviews met andere respondenten. Juist kleinere en minder belangrijke interactiemomenten waren volgens respondenten hierbij van belang. Het vertrouwen komt onder andere tot uiting in de gegroeide gewoonte dat luchtvaartmaatschappijen ernstige incidenten zelf doorgeven aan de officier van justitie, zodat deze in feite minder afhankelijk is geworden van de doorgifte van meldingen door het ABL: ‘Wij hebben besloten, ook met heel veel andere maatschappijen, om gewoon heel transparant te zijn. We hebben gewoon gezegd: jullie krijgen alles wat we binnen krijgen’ (veiligheidsmanager ArkeFly). Omgekeerd belt de officier van justitie als hij een onderzoek start eerst met de organisatie waar de Luchtvaartpolitie langsgaat.

Met het naleven van deze gewoonten gaat het wel eens mis, maar de voorbeelden die in de interviews genoemd werden, illustreerden op hun manier ook weer het vertrouwen dat de huidige verhoudingen kenmerkt. De officier van justitie noemde het voorbeeld van een incident bij Transavia met een slapende copiloot in de cockpit, waarover hij geen rechtstreekse melding ontving, terwijl het wel in de krant stond: 'Dus ik dacht: dat is gek, we zijn toch goed met elkaar'. De officier van justitie is toen op de koffie gegaan bij Transavia en heeft gevraagd hoe de maatschappij deze casus aanpakte. Hoewel de copiloot grove nalatigheid verweten zou kunnen worden, heeft de officier van justitie uiteindelijk besloten om niet te vervolgen, op basis van het vertrouwen dat de luchtvaartmaatschappij de zaak intern adequaat af zou handelen én uit angst voor de gevolgen van een vervolgingsbeslissing: 'Als je *just culture* nou in één klap om zeep wilt helpen, moet je vooral gaan vervolgen'.

Een ander voorbeeld dat werd genoemd was dat de Luchtvaartpolitie recent onaangekondigd was langsgegaan bij de LVNL voor een verhoor. De veiligheidsmanager van de LVNL was hierdoor onaangenaam verrast en hing daarom ook onmiddellijk bij de officier van justitie aan de telefoon, met de vraag waarom hij hier niets over had gehoord. Dat laat zien dat men ook in zulke situaties *on speaking terms* blijft.

5. De officier van justitie als toezichthouder bij professionele fouten: *contradictio in terminis*?

De beschreven relatie tussen de officier van justitie en de 'grote luchtvaart' biedt volop reden om de officier van justitie in dezen een toezichthoudersrol toe te dichten. De intensiteit van de betrekkingen, de nadruk op het bevorderen van wederzijds vertrouwen, vanuit de overtuiging dat dit noodzakelijk is voor het doel van een lerende en daardoor veilige sector, de responsieve opstelling, praten zolang het kan, met de mogelijkheid van straffen achter de hand; dit alles wijkt sterk af van hoe OvJ's normaalgesproken functioneren en lijkt bijzonder veel op de praktijk van een toezichthouder. Ook de dilemma's en valkuilen waarmee de luchtvaart-officier van justitie geconfronteerd wordt zijn kenmerkend voor de toezichtpraktijk: in hoeverre kan vertrouwen gecombineerd worden met controle (Six, 2013)? Waar moet het omslagpunt liggen tussen zachtere en straffere middelen? En hoe kan vertrouwen nagestreefd worden zonder in de valkuil van *regulatory capture* te stappen (vgl. Ayres & Braithwaite, 1992)? De officier van justitie erkent dit probleem expliciet naar aanleiding van zijn samenwerking met de veiligheidsmanager van de LVNL in de Just Culture Task Force: 'Je moet ook niet teveel van elkaar gaan houden, want dan wordt het een beetje eng. In de zin dat als ik zeg: die luchtverkeersleider heeft in mijn beleving een fout gemaakt, dan moet ik me vrij voelen om die figuur te vervolgen'. Het is echter de vraag, gezien de hierboven geciteerde motivatie om de slapende Transavia-copiloot niet te vervolgen ('als je *just culture* nou in één klap om zeep wilt

helpen (...)', of de officier van justitie zich daadwerkelijk vrij genoeg voelt om personen te vervolgen.

Door als *de facto* toezichthouder te acteren is de officier van justitie een centrale actor in de luchtvaartsector geworden, die zich niet beperkt tot het bewaken van de ondergrens, maar door middel van overleggen, werkbezoeken, presentaties en artikelen actief deelneemt aan discussies en vormgeeft aan veiligheid in de luchtvaartsector. Dat beeld wordt bevestigd door de meeste respondenten. Vroeg of laat in de interviews kwamen zij op de rol van de officier van justitie. Een groot aantal zei hem wel eens te spreken of wel eens contact met hem te hebben gehad. Door zijn actieve rol lijkt de officier van justitie zelfs de formele toezichthouder, de ILT, te overvleugelen. Niet in de context van een competentiestrijd, want daarvan lijkt niet echt sprake, maar in termen van bekendheid en gezag in de sector.

Het is echter de vraag hoe duurzaam het opgebouwde gezag van en vertrouwen in de officier van justitie zijn. Een andere manier om deze vraag te stellen is wat de komst van een nieuwe officier van justitie betekent en/of wat de gevolgen zouden zijn als zich in de toekomst een incident voordoet waarbij sprake is van grove nalatigheid en de officier van justitie besluit een vervolging in te stellen. Wat de komst van een nieuwe officier van justitie betreft, de geïnterviewde officier van justitie toonde zich ervan bewust dat het opgebouwde vertrouwen niet alleen met de omhelzing van de *just culture*-benadering te maken heeft of aan de functie van officier van justitie is gekoppeld, maar voor een belangrijk deel interpersoonlijk is. Het maakt dus uit wanneer de functie door iemand anders bekleed gaat worden. In de periode dat de interviews voor dit artikel werden afgenomen, was hij daarom juist bezig met een ronde door de sector om zijn opvolgster voor te stellen: “‘Hallo, dit is de nieuwe.” Het is ook een soort van elkaar kennen. En het is vooral [...], je moet elkaar ook min of meer gaan vertrouwen.’

Maar de komst van een nieuwe officier van justitie is niet de zwaarste test voor de duurzaamheid van het opgebouwde vertrouwen. Crucialer is de vraag hoe de sector zich zou houden bij een nieuwe strafrechtelijke vervolging. Verschillende respondenten wezen erop dat het vooral senior managers van de verschillende organisaties in de sector zijn die contact hebben met de officier van justitie en een vertrouwensrelatie hebben opgebouwd, maar dat dit vertrouwen niet altijd aanwezig is bij mensen lager in die organisaties. Dat komt ook doordat op de werkvloer nog steeds de verhalen worden doorgegeven over het Delta-incident en de Tailstrike, zodat een bepaalde angst voor het OM in leven wordt gehouden. Dat geldt vooral voor luchtverkeersleiders, maar ook de veiligheidsmanager van luchtvaartmaatschappij ArkeFly signaleerde het bij het vliegend personeel in zijn organisatie.

Het vertrouwen tussen officier van justitie en sector is hierdoor fragiel. Het is weliswaar voor een belangrijk deel opgebouwd dankzij de actieve en kundige uitoefening van *soft power* door de officier van justitie, maar lijkt minstens zo afhankelijk van het afzien van het gebruik van *hard power* gedurende meer dan tien jaar. De overweging van de officier van justitie dat een

vervolgning van de slapende Transavia-copiloot de *just culture* in de sector ‘in één klap om zeep zou helpen’ illustreert dit. Dat is een paradoxale situatie: voor een succesvolle uitoefening van de rol van toezichthouder lijkt de officier van justitie te moeten afzien van het uitoefenen van precies de bevoegdheden die zijn functie maken tot wat die is. Dat lijkt nauwelijks een duurzame situatie, aangezien van de officier van justitie moeilijk verwacht kan worden dat de bevoegdheid een vervolging in te stellen in de grote luchtvaart nooit meer gebruikt zal worden.

Dat zo’n eventuele toekomstige vervolging het opgebouwde vertrouwen onaangetast zou laten is alleen voorstelbaar als het een zaak betreft over de strafwaardigheid waarvan brede overeenstemming in de sector bestaat. Maar zelfs dan lijken averechtse consequenties voor het vertrouwen en het meldgedrag niet helemaal uit te sluiten. Het onderscheid tussen verschoonbare en laakbare fouten is daarvoor te weinig eenduidig en het inlevingsvermogen van beroepsbeoefenaren in de situatie van een vervolgte collega te groot (zelfs als men de vervolging in abstracto terecht zou vinden). En het stigma van het strafrecht is moeilijk te overschatten.

Wat dit laatste punt betreft, verschillende respondenten aan de toezichtkant zeiden de blijvende gevoeligheid voor het strafrecht bij vooral de LVNL niet helemaal te begrijpen. De officier van justitie gebruikte de term ‘hypersensitief’, de respondent van de Luchtvaartpolitie vond dat men ‘moest afstappen van de historie’, en het afdelingshoofd Luchtvaartveiligheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu vond de focus op justitie onevenredig, aangezien de ‘kans dat je in de bak komt nul nadert’, terwijl de kans op sancties van de werkgever aanzienlijk groter is. Hoewel deze reacties zeer begrijpelijk zijn, zeker vanuit het toezichthoudend perspectief, lijkt te worden onderschat welke morele betekenis een strafrechtelijke reactie op een fout heeft voor (goedwillende) beroepsbeoefenaren. Een strafrechtelijke vervolging (zelfs als geen veroordeling of geen straf volgt) is één van de krachtigste vormen die een moreel verwijt in onze samenleving kan aannemen. De impact daarvan kan niet adequaat worden ingeschat aan de hand van de kans dat iemand ‘in de bak komt’. Een op het eerste gezicht irrationele gevoeligheid, gebaseerd op een strafzaak van meer dan tien jaar terug, wordt zo wat begrijpelijker.

Het voorgaande doet de vraag rijzen of een officier van justitie wel een rol als toezichthouder kan uitoefenen op de wijze waarop dat in de luchtvaartsector gebeurt, zonder de aard van zijn functie te verloochenen. Er is in deze sector, maar ook in andere sectoren zoals de gezondheidszorg en het spoor, een spanning tussen veiligheid en strafrecht die zich niet zomaar laat opheffen. Daaraan gekoppeld is het de vraag wat de officier van justitie in een toezichthoudersrol precies toevoegt aan de eigenlijke toezichthouder in de sector, de ILT. Wellicht is dat toch de ‘big stick’ (Ayres & Braithwaite, 1992) waarover hij de beschikking heeft, en die tevens zijn achilleshiel is: zijn strafrechtelijke bevoegdheden. Enerzijds geldt dat hij ze nauwelijks kan inzetten zonder averechtse effecten voor vertrouwen en veiligheid. Anderzijds

heeft het besef dat de officier van justitie deze bevoegdheden heeft en ze *kan* inzetten misschien juist bijgedragen aan zijn gezag in de sector. Angst en respect liggen dicht bij elkaar. Het is een uiterst fragiel evenwicht dat de officier van justitie heeft te bewaren.

6. Slot: een vergelijking met medische officieren van justitie

Om de casus van de luchtvaart-officier van justitie in perspectief te plaatsen is het nuttig tot slot kort te kijken naar officieren van justitie die zich toeleggen op medische zaken. Zoals gezegd is er in de medische sector een vergelijkbare spanning tussen veiligheid en strafrecht als in de luchtvaart: de inzet van het strafrecht of de vrees daarvoor kan een negatief effect hebben op het meldgedrag van professionals (Legemaate, 2011). De wijze waarop medische officieren met die spanning omgaan verschilt echter van de opstelling van de luchtvaart-officier. Uit de 'Aanwijzing feitenonderzoek / strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken' van het OM uit 2011 spreekt terughoudendheid (Legemaate, 2011; zie ook Hubben, 2011; Mevis, 2011), maar deze terughoudendheid gaat niet zover als in de luchtvaart. De Aanwijzing medische zaken suggereert dat in beginsel eerst de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de tuchtrechter aan zet zijn en dat inzet van het strafrecht vooral voor de hand ligt bij zaken met (kans op) letsel of overlijden waaraan opzet of grove nalatigheid ten grondslag ligt. Het blijft echter een mogelijkheid dat het strafrecht ook wordt ingezet bij fouten die niet als grove nalatigheid kunnen worden aangemerkt, als de gevolgen maar ernstig genoeg zijn. Dat is een belangrijk verschil met de Aanwijzing luchtvaartzaken. Daarnaast biedt de Aanwijzing medische zaken minder bescherming voor incidentmelders dan de Aanwijzing luchtvaartzaken.

In lijn hiermee wijken officieren van justitie in medische zaken niet zover af van de traditionele strafrechtelijke logica en van hun gebruikelijke rolopvatting als in de luchtvaart. Voor een duiding van hun werk volstaat de typologie van Van de Bunt, met dien verstande dat de rol van magistraat hier een belangrijkere rol inneemt dan bij de meeste andere officieren van justitie. Gegeven de bijzondere kenmerken van medische zaken is standaardisering niet echt aan de orde, en om grote aantallen gaat het niet: er komen maar zo'n tien medische strafzaken per jaar voor de rechter (Waaier, 2013, p. 39).

Toch is de rol van toezichthouder op een bepaalde manier ook bij medische officieren van justitie te herkennen, maar in de context van een heel andere verhouding tot 'hun' sector. Net als de luchtvaart-officier willen de geïnterviewde medische officieren een bijdrage leveren aan het leren van fouten. Maar terwijl de luchtvaart-officier positief is over het lerend vermogen van de luchtvaart en dat vooral probeert te stimuleren via een vertrouwensrelatie met de sector, zien de medische officieren het strafrecht als een middel om 'muren van stilzwijgen' (Van de Bunt, 2007) in de medische wereld te doorbreken. De openheid over fouten laat volgens de medische officieren te wensen over, wat zij onder andere wijten aan een taboe op

het maken van fouten onder artsen. In de interviews stellen zij dat zij door hun buitenstaanderschap en strafrechtelijke repertoire soms beter in staat zijn de benodigde openheid te bewerkstelligen dan de tuchtrechter en de IGZ, die teveel deel uitmaken van de medische wereld. Anders gezegd: de lerende functie van toezicht is niet voldoende gewaarborgd bij de reguliere toezichthouder. Officieren van justitie moeten daarom hun steentje bijdragen door, in hun eigen woorden, artsen in voorkomende gevallen tot inzicht te dwingen, verantwoordelijkheidsbesef en alertheid te bevorderen, en normen te verhelderen en te bevestigen.

In dit verband is ook relevant dat de geïnterviewde officieren wijzen op het toegenomen beroep op het strafrecht in verband met het afgenomen maatschappelijk vertrouwen in afdoening via het tuchtrecht. Er wordt vaker aangifte gedaan dan voorheen, en het aantal strafrechtelijke onderzoeken is in reactie daarop toegenomen. Dat heeft volgens de geïnterviewde officieren echter niet geleid tot meer vervolgingen; veel onderzoeken worden voor alle zekerheid uitgevoerd, om een beslissing tot niet-vervolgung beter te kunnen onderbouwen en zo steviger te staan bij een eventuele artikel 12 Sv-procedure.

Medische officieren van justitie acteren dus tot op zekere hoogte als een soort reserve-toezichthouder, die inspringt waar het reguliere toezicht tekortschiet of maatschappelijk vertrouwen ontbeert. Maar hun toezichtstijl is duidelijk een andere dan die van de luchtvaart-officier van justitie. Niet bouwen aan vertrouwen, maar controleren en op scherp stellen. In de interviews tonen de medische officieren zich bewust van de mogelijke averechtse effecten van die aanpak, zoals defensief gedrag en een reductie van incidentmeldingen. Maar terwijl de luchtvaart-officier zulke averechtse effecten uiterst serieus neemt en de veiligheidslogica uit de sector heeft geïnternaliseerd, is bij de medische officieren de strafrechtelijke logica van generale preventie, normbevestiging en genoegdoening duidelijk dominant. In die logica is inzet van het strafrecht zodanig zelf-evident, dat volstaan kan worden met erop te gokken dat de vermeende positieve effecten daarvan tegen de mogelijke averechtse effecten opwegen. Tekenend is de normatieve wijze waarop één van de geïnterviewde officieren van justitie de empirische relatie tussen straf en defensief handelen/meldgedrag relateert: 'Openheid en transparantie zijn van belang, als een arts naar eer en geweten heeft gehandeld moet hij daar ook voor uit durven komen.'

Met de spanning tussen veiligheid en strafrecht wordt in de medische sector dus op traditioneler wijze omgegaan dan in de luchtvaart. Daarmee blijft de werkwijze van de luchtvaart-officier van justitie vooralsnog de uitzondering die de regel bevestigt. Gezien de parallellen tussen beide sectoren is het echter niet ondenkbaar dat er op termijn enig isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983) optreedt. In dat geval lijkt het in het belang van de veiligheid wenselijker dat de werkwijze van medische officieren van justitie meer gaat lijken op die van de luchtvaart-officier dan omgekeerd.

Literatuur

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York & Oxford: Oxford University Press.

Bunt, H.G. van de (1985). *Officiëren van justitie. Verslag van een participerend observatieonderzoek* (diss. Utrecht). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bunt, H.G. van de (2007). Muren van stilzwijgen (oratie Rotterdam). In H. van de Bunt, P. Spierenburg, & R. van Swaaningen (red.), *Drie perspectieven op sociale controle* (pp. 113-136). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bunt, H. van de, Erp, J. van, & Wingerde, K. van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.

Bunt, H. van de, & Gelder, J.-L. van (2012). The Dutch prosecution service. *Crime and Justice* 41(1), 117-140.

Dekker, S. (2011). The criminalization of human error in aviation and healthcare: A review. *Safety Science*, 49(2), 121-127.

Dekker, S. (2012). *Just culture: Balancing safety and accountability*. Farnham: Ashgate.

DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Hubben, J.H. (2011). Profileren bij meer sanctiebevoegdheden in medische zaken vraagt om betere samenwerking. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 35(2), 110-118.

Jensma, F. (30 april 2011). Dat de rechtsstaat in gevaar komt, is een praatje [interview met Harm Brouwer, scheidend voorzitter van College van procureurs-generaal]. *NRC Handelsblad*.

Legemaate, J. (2011). De strafrechtelijke vervolging van medische zaken. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 155:A3068.

Lindeman, J.M.W. (2012). Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie. In F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen* (pp. 207-242). Den Haag: Boom Lemma.

Lindeman, J.M.W. (2013). Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing. In C. Kelk, F.G.H. Kristen & F.A.M.M. Koenraadt (red.), *Veelzijdige gedachten. Liber amicorum prof. dr. Chrisje Brants* (pp. 283-295). Den Haag: Boom Lemma.

Lindeman, J.M.W. (2017). *Officieren van justitie in de 21^e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht). Den Haag: Boom juridisch.

Mevis, P.A.M. (2011). De 'Aanwijzing medische zaken' van het OM. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 35(2), 103-109.

Montfort, C.J. van (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), 6-20.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006). *'Tail strike' tijdens de start*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag. Geraadpleegd via www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/371/tail-strike-tijdens-de-startboeing-737-800-rotterdam-airport-12-januari-2003 (25-04-2017).

Putman, K.A. (2015). *Polderen in de lucht. Een onderzoek naar Just Culture in Nederland en de impact ervan op de interactie tussen commerciële en toezichthoudende actoren in de luchtvaartsector* (masterthesis Vrije Universiteit Amsterdam).

Raad voor de Transportveiligheid (2001). *Final Report 98-85/S-14*. Den Haag: Raad voor de Transportveiligheid. Geraadpleegd via: www.skybrary.aero/bookshelf/books/772.pdf (25-04-2017).

Reason, J. (1998). Achieving a safe culture: Theory and practice. *Work & Stress*, 12(3), 293-306.

Rooders, D. (2010). De grens tussen 'Just' en 'Culture' [verslag van een symposium]. *Op de Bok, decembernummer*, 9-12. Geraadpleegd via: www.vnv.nl/system/files/legacy_files/publiek/odb/webversie%20Op%20de%20Bok%20december%202010.pdf (26-04-2017).

Ruitenbergh, B. (2002). Court case against Dutch controllers. *The Controller*, 41(4), 22-24.

Schnitker, R.M. (2006). *De handhaving van de veiligheid van de luchtvaart in de Nederlandse rechtsorde, mede in relatie tot internationale en Europese regelgeving* (diss. Tilburg). Tilburg: Schoordijk Instituut.

Simmelink, J.B.H.M. (2015). *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht). Maastricht: Maastricht University.

Six, F.E. (2010). Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6-26.

Six, F.E. (2013). Trust in regulatory relations: how new insights from trust research improve regulation theory. *Public Management Review*, 15(2), 163-185.

Vording, N. (2016). Wij zijn niet eng! [interview met Frances Schlingemann, landelijk officier van justitie luchtvaartzaken]. *Op de Bok, januarinummer*, 16-18. Geraadpleegd via: www.vnv.nl/system/files/publicaties/op_de_bok/webversie_op_de_bok_januari_2016.pdf (26-04-2017).

Waaijer, I.K. (2013). *Medische fouten: een strafbaar feit? Een onderzoek naar de perspectieven van het Openbaar Ministerie en medische professionals op het strafrechtelijk vervolgen van professionele fouten in de medische sector* (masterthesis Vrije Universiteit Amsterdam).